

GÜNTER PEHL

Die Finanzreform ist unumgänglich

Da die Bundesrepublik ein Bundesstaat ist, werden die staatlichen Aufgaben nicht nur vom Bund, sondern auch von den elf Ländern erfüllt. Außerdem sind die annähernd 24 000 Gemeinden Träger öffentlicher — nämlich kommunaler — Aufgaben. Die bei der Erfüllung der staatlichen oder kommunalen Aufgaben entstehenden Ausgaben werden hauptsächlich durch Steuereinnahmen gedeckt. Infolgedessen werden rund 24000 „öffentliche Hände“ ausgestreckt, wenn es um die Verteilung der Steuereinnahmen geht. Die Steuern so zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufzuteilen, daß keiner zu kurz kommt, ist die schwere Aufgabe des Finanzausgleichs. Ob Bund, Länder und Gemeinden ihre Aufgaben insgesamt in ausgeglichener und sinnvoller Weise wahrnehmen können, das hängt wesentlich davon ab, wie der Finanzausgleich geregelt ist. Er wäre z. B. schlecht gestaltet, wenn der Bund dringende Aufgaben nicht oder nur ungenügend erfüllen könnte, während zur gleichen Zeit die Länder Mühe hätten, die ihnen zufließenden Steuereinnahmen wirtschaftlich auszugeben.

Genaugenommen handelt es sich bei diesem Beispiel um den *vertikalen* Finanzausgleich, der zwischen den drei Finanzebenen Bund, Länder und Gemeinden erfolgt. Davon zu unterscheiden ist der *horizontale* Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern (Länderfinanzausgleich) oder zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden (Gemeindefinanzausgleich). In der Diskussion um die Finanz-

reform in der Bundesrepublik geht es indessen im wesentlichen um den vertikalen Finanzausgleich.

Mit ihm war in den letzten Jahren kaum jemand zufrieden. Vor allem erregte das Tauziehen zwischen Bund und Ländern um ihre Anteile am Aufkommen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer großes Unbehagen. Nur der Tatsache, daß sich der Bund und die Länder hierüber bis zum Jahre 1966 geeinigt haben, ist es zuzuschreiben, wenn in letzter Zeit nicht mehr so oft nach einer Finanzreform gerufen wird.

Die Neuregelung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik bleibt aber unumgänglich. Eine Arbeitsgruppe des Forschungsinstituts der *Friedrich-Ebert-Stiftung* hat die Probleme der Finanzreform untersucht und kürzlich unter dem Titel „Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland — Tatsachen, Probleme und Möglichkeiten“ neue Vorschläge dazu vorgelegt.¹⁾ Sie sind Grundlage dieses Beitrages.

Die derzeitige Regelung des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist im Artikel 106 des Grundgesetzes geregelt. Danach stehen dem Bund von den gegenwärtig erhobenen Steuern die Zölle und Verbrauchsteuern — letztere mit Ausnahme der Biersteuer —, die Umsatz- und die Beförderungsteuer sowie die Erträge aus den Finanzmonopolen (Branntwein- und Zündwarenmonopole) zu. Die Lastenausgleichsabgaben sind zwar auch dem Bund zugeordnet, die Einnahmen hieraus werden aber in voller Höhe an den Lastenausgleichsfonds weitergeleitet. Wesentlichste Landessteuern sind die Kraftfahrzeug-, Vermögen-, Bier-, Erbschaft-, Versicherungs-, Grunderwerb-, Kapitalverkehr- sowie die Rennwett- und Lotteriesteuer.

Während die bisher genannten Steuern in der Finanzwissenschaft als Trennsteuern bezeichnet werden — sie sind entweder dem Bund *oder* den Ländern zugeteilt —, besteht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ein Steuerverbund zwischen Bund und Ländern. Am Aufkommen dieser gemeinsamen Steuer von Bund und Ländern sind zur Zeit der Bund mit 39 und die Länder mit 61 vH beteiligt.

Die Gemeinden, so bestimmt das Grundgesetz weiter, sind am Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen, wobei die Höhe der Beteiligung durch Landesgesetze festzulegen ist. Wichtigster Posten der Steuereinnahmen der Gemeinden ist indessen das Aufkommen der Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer), das ihnen seit 1957 verfassungsrechtlich garantiert ist.

Reichlich 100 Md. DM sind im Jahre 1964 an Steuern aufgekomen. Das sind etwa vier Fünftel der gesamten Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden; der Rest entfällt auf Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte, Anleiheerlöse usw. Gemäß der im Grundgesetz festgelegten Zuordnung der Steuerquellen erhielten schätzungsweise

der Bund	54,3 Mrd. DM,
die Länder	31,3 Mrd. DM,
die Gemeinden	12,7 Mrd. DM.

Die restlichen 2 Md. DM sind Lastenausgleichsabgaben, die an den Lastenausgleichsfonds weitergeleitet wurden. In dieser Aufstellung ist die Beteiligung der Gemeinden am Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht berücksichtigt. Sie betrug im Jahre 1963 fast 4,1 Md. DM.

Als ein „besonders problematischer Mangel“ des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems wird von der Arbeitsgruppe angesehen, „daß sich das Verhältnis zwischen

1) Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. Verlag für Literatur und Zeitgeschichte, Hannover 1964. 196 S., 19,80 DM.

Finanzbedarf und Deckungsmittel für die einzelnen Gebietskörperschaften nicht gleichmäßig entwickelt hat".²⁾ Zuletzt habe sich dieses Verhältnis zum Nachteil des Bundes und zugunsten der Länder verschoben. Bemängelt wird außerdem, daß die Stellung der Gemeinden in unserer Finanzverfassung nicht ihrer großen Bedeutung entspricht. Wenn die Gemeinden auch nach der Grundgesetzänderung vom 24. Dezember 1956 nicht mehr so stiefmütterlich behandelt werden wie zuvor, so sind sie doch in den Finanzbestimmungen des Grundgesetzes immer noch kein völlig gleichberechtigter Partner von Bund und Ländern.

Aufgaben der Finanzreform

Aus den Mängeln ergeben sich die wesentlichsten Aufgaben für eine Finanzreform:

1. Der Finanzausgleich muß so gestaltet werden, daß die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden möglichst gleichmäßig wachsen.
2. Um Veränderungen der Rangordnung der öffentlichen Aufgaben sowie der Ausgabenentwicklung rasch entsprechen zu können, muß das Verteilungsverhältnis am Steuerverbund so beweglich sein wie irgend möglich.
3. Die Verteilung der Steuerquellen muß der voraussehbaren Ausgabenentwicklung beim Bund und bei den Ländern und Gemeinden entsprechen.
4. Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung muß verstärkt werden, und ein verbessertes Gemeindefinanzsystem hat die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden sowie die Konjunkturabhängigkeit der Gemeindesteuereinnahmen zu vermindern.

Zu einer Finanzreform im weitesten Sinne würde auch eine Neuordnung der Aufgaben, zumindest aber eine Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung gehören. Bund und Länder sollten sich auch möglichst über ihre Zuständigkeiten für neu entstandene Aufgaben, z. B. für die Atom- und die Weltraumforschung, verständigen. Vielleicht läßt sich außerdem durch Vereinbarung der eine oder andere Mangel unserer derzeitigen Aufgabenverteilung beseitigen. Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß jedes Bestreben, die Aufgaben in größerem Umfang neu zu ordnen, bei unserer föderalistischen Struktur die Finanzreform sehr komplizieren und wahrscheinlich überhaupt zum Scheitern bringen würde.

Ungleichmäßiges Wachstum der Steuereinnahmen beim gegenwärtigen Steuerverbund

Die Rangordnung der öffentlichen Aufgaben ändert sich von Zeit zu Zeit. So waren z. B. in den ersten Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik der Wohnungsbau und die kriegsfolgebedingten Sozialleistungen vorrangig, während unmittelbar nach dem Bau der Mauer in Berlin die Verteidigung Priorität genoß; künftig wird sicherlich der Bildungspolitik und der Förderung der Wissenschaft höchste Aufmerksamkeit geschenkt werden. Je nachdem, ob für die Erfüllung dieser Aufgaben mehr der Bund oder die Länder oder die Gemeinden zuständig sind, verschieben sich indessen die Schwerpunkte des öffentlichen Finanzbedarfs von einer Finanzebene zur anderen. Diesen Schwankungen in den Größenverhältnissen des Finanzbedarfs folgen die Steuereinnahmen natürlich nicht von selbst, ja sie können sich sogar entgegengesetzt zum Finanzbedarf entwickeln. Das war zu Beginn dieses Jahrzehnts der Fall, als der Bund einen im Vergleich zu den Ländern dringlicheren zusätzlichen Finanzbedarf hatte, während umgekehrt die Steuereinnahmen der Länder Jahr für Jahr — zeitweise sogar erheblich — rascher wuchsen als die des Bundes. Von 1956 bis 1963 nahmen die Steuereinnahmen der Länder um 130 vH zu, die

2) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 191.

des Bundes dagegen nur um 87 vH, obwohl der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer während des gleichen Zeitraums von $33 \frac{1}{3}$ auf 39 vH heraufgesetzt wurde; wären die Anteile unverändert geblieben, hätte die Zuwachsrate bei den Ländern sogar 147 vH betragen, beim Bund aber nur 81 vH.

Die Untersuchung des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt eindeutig, daß diese Diskrepanz im Wachstum der Steuereinnahmen von Bund und Ländern nicht zufällig war, sondern sich aus der derzeitigen Zuordnung der Steuerquellen ergibt. Eine Vorausschätzung der Steuereinnahmen bis 1970 weist die gleiche Tendenz eines stärkeren Wachstums der Ländereinnahmen auf. Ausschlaggebend hierfür ist die Einkommen- und Körperschaftsteuer, deren Aufkommen wegen ihrer stärkeren Progressionswirkung weit überdurchschnittlich wächst. Ihr Aufkommen nahm z. B. von 1959 bis 1963 — in einer Zeit mit relativ geringfügigen Steueränderungen — um 88 vH zu, während alle übrigen Steuereinnahmen des Bundes und der Länder nur halb so stark, nämlich um 44 vH, anstiegen. Entscheidend ist nun die Tatsache, daß 61 vH — bis 1962 sogar 65 vH — des weit überdurchschnittlich wachsenden Aufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zufließt und daß der Landesanteil aus dieser Steuer annähernd vier Fünftel der gesamten Steuereinnahmen der Länder ausmacht. Demgegenüber erhält der Bund nur 28 vH (1963) seiner Steuereinnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Infolgedessen wächst im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem tendenziell der Anteil der Länder am Gesamtsteueraufkommen zu Lasten des Bundes, solange das Wirtschaftswachstum andauert — stetiges Wirtschaftswachstum ist indessen das wirtschaftspolitische Ziel aller drei Parteien des Bundestages. Durch Senkungen der Einkommensteuer kann dieser Trend lediglich kurzfristig unterbrochen werden. Beseitigt werden würde er nur, wenn es wieder einmal zu einer konjunkturellen Depression kommen würde. Dann wären allerdings die Länderhaushalte die Hauptleidtragenden des derzeitigen Finanzausgleichssystems.

Der erste Schritt auf dem Wege zu einer besseren Anpassung der Steuereinnahmen an den Finanzbedarf sollte infolgedessen sicherstellen, daß künftig diese von der Finanzbedarfsentwicklung völlig unabhängigen Unterschiede im Wachstum — oder auch gegebenenfalls im Rückgang — der Steuereinnahmen nicht mehr entstehen. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sollten vielmehr möglichst gleichmäßig wachsen; starke Veränderungen sollten sich nur noch als Folge von Gesetzen — also mit Zustimmung aller Finanzpartner — ergeben, wenn dies durch Schwerpunktverschiebungen bei den öffentlichen Aufgaben und dementsprechend beim Finanzbedarf erforderlich wird.

Erweiterung des Steuerverbundes um die Umsatzsteuer

Aus den dargestellten Mängeln ergibt sich, daß die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden dann weitgehend gleichmäßig wachsen werden, wenn der Steuerverbund einen stärkeren Anteil am Gesamtsteueraufkommen hat und wenn er aus Steuern zusammengesetzt ist, die im Konjunkturverlauf unterschiedliche Zuwachsraten haben, so daß sich diese ausgleichen können. Die Arbeitsgruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung schlägt deshalb vor, außer der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Umsatzsteuer in den Steuerverbund einzubeziehen. Dadurch würde sich der Anteil der Verbundsteuern am Gesamtsteueraufkommen von gegenwärtig rund 40 vH auf über 60 vH erhöhen. Das Umsatzsteueraufkommen nahm bisher stetig, ungefähr dem Sozialproduktswachstum entsprechend zu. Seine ausgleichende Wirkung im Steuerverbund zeigt folgender Vergleich:

Hätte man für das Jahr 1963 mit dem gleichen Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gerechnet, wie er 1955 festgelegt war, nämlich mit $33 \frac{1}{3}$ vH, dann wäre eine relative Abnahme der Steuereinnahmen des Bundes von 59,8 vH des Gesamtsteueraufkommens im Jahr 1955 auf 52,9 vH im Jahr 1963 die Folge gewesen. Der Anteil des Bundes wäre aber lediglich auf 58,6 vH zurückgegangen, wenn es 1955 schon den vorgeschlagenen erweiterten Steuerverbund gegeben hätte, vorausgesetzt, daß das Beteiligungsverhältnis seitdem ebenfalls unverändert geblieben wäre. In einer absoluten Zahl ausgedrückt, handelt es sich dabei um einen Betrag von 5 Mrd. DM, den der Bund mehr und die Länder weniger eingenommen hätten.

Daß der Anteil des Bundes trotz der Hereinnahme der Umsatzsteuer in den Steuerverbund aber noch um 1,2 vH zurückgegangen wäre, ist auf ein unterschiedliches Anwachsen der dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden verbliebenen Trennsteuern zurückzuführen; immerhin machen die Einnahmen aus diesen Steuern auch beim erweiterten Steuerverbund noch fast 40 vH des Gesamtsteueraufkommens aus. Allerdings haben in der Vergangenheit hauptsächlich Sonderentwicklungen bei der Vermögen- und der Kraftfahrzeugsteuer eine überdurchschnittliche Zunahme der Trennsteuern der Länder bewirkt. Ohne diese besonderen, sich nicht ohne weiteres wiederholenden Einflüsse und ohne Rechtsänderungen dürften die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sicherlich noch gleichmäßiger zunehmen. Legt man jedenfalls die von der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgenommene Vorausschätzung der Steuereinnahmen bis 1970 zugrunde, dann nimmt der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen bei dem gegenwärtigen kleinen — aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer bestehenden — Steuerverbund zwar von 55,5 vH im Jahre 1965 auf 54,4 vH im Jahre 1970 ab; der um die Umsatzsteuer erweiterte Steuerverbund würde jedoch nur noch zu einem Rückgang von 55,4 vH, führen. Freilich ist zu berücksichtigen, daß die Vorausschätzung Modellcharakter hat. Tatsächlich werden eben doch Rechtsänderungen eintreten; z. B. infolge des EWG-Vertrages Zollsenkungen, die sich zuungunsten des Bundes auswirken werden. Dennoch dürfte der Unterschied im Wachstum der Einnahmen so geringfügig bleiben, daß darauf verzichtet werden kann, den Steuerverbund außer durch die Umsatzsteuer noch um weitere Steuern — etwa die Kraftfahrzeug- und die Mineralölsteuer — zu erweitern oder ihn gar auf alle Steuern auszudehnen, wie es mehrfach vorgeschlagen wurde. Solche Lösungen mögen als zweckmäßig erscheinen, aber sie sind gewiß politisch kaum zu verwirklichen.

Der Vorschlag, den Steuerverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf die Umsatzsteuer auszudehnen, ist ein Kompromiß zwischen dem sachlich Wünschenswerten und dem unseres Erachtens politisch bestenfalls Erreichbaren. Für diesen Vorschlag spricht, daß er bereits mehrfach ernsthaft erörtert worden ist. Während der Diskussion um das Finanzverfassungsgesetz in den Jahren 1954 und 1955 war er u. a. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium empfohlen worden. Die Entwürfe unseres Grundgesetzes enthielten sogar schon die Hereinnahme der Umsatzsteuer in den Steuerverbund; diese Absicht des Parlamentarischen Rates scheiterte jedoch im Jahre 1949 am Widerspruch der damaligen alliierten Militärbefehlshaber. In der Finanzverfassung der Weimarer Republik war die Umsatzsteuer in den Steuerverbund einbezogen.

Auch im Rahmen des nur um die Umsatzsteuer erweiterten Steuerverbundes ist es übrigens möglich, die auch dann noch entstehenden geringfügigen Unterschiede im Anwachsen der Steuereinnahmen weiter zu verringern oder sogar ganz zu beseitigen. Hierzu hat die Arbeitsgruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung entsprechende Verfahren ausgearbeitet, durch die die Entwicklung der Trennsteuern bei der Festsetzung der Verbundanteile berücksichtigt wird. Bei voller Berücksichtigung müßte zum Beispiel das Beteiligungsverhältnis am Steuerverbund im Abstand von etwa vier Jahren so festgesetzt werden, daß die Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtsteueraufkommen, so wie sie bei der vorangegangenen Festsetzung bestanden haben, wiederhergestellt werden.

Die Einbeziehung der Umsatzsteuer ist auch aus der Sicht des Konjunkturpolitikers zu begrüßen. Denn dadurch wird, wie wir dargestellt haben, jene Automatik beseitigt, die die Steuereinnahmen der Länder bei guter Konjunktur erheblich stärker ansteigen läßt als die des Bundes. Dadurch entstand die Gefahr, daß die Länder im Gegensatz zu den Grundsätzen antizyklischer Finanzpolitik weit überdurchschnittliche Mehrausgaben beschließen. Wenn ihre Steuereinnahmen indessen gleichmäßig mit denen des Bundes wachsen, können die Länder zwar auch noch konjunkturpolitisch „sündigen“, aber doch nicht mehr so stark wie bisher.

Kein Patentrezept für die Abstimmung zwischen dem Finanzbedarf und seiner Deckung

In der Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung wird festgestellt, „daß die Abstimmung des Finanzbedarfs und seiner Deckung eine sich immer neu stellende Aufgabe ist“. ³⁾ Sie wird in unserem Finanzausgleichssystem im wesentlichen mittels der Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses am Steuerverbund sowie der Möglichkeit zur Revision dieses Verhältnisses gelöst. Hierbei zeigt sich indessen am deutlichsten, daß es für den Finanzausgleich in einem demokratischen Bundesstaat keine Ideallösung gibt, die praktikabel ist. Für die Rangordnung der öffentlichen Aufgaben sowie für die Höhe und Dringlichkeit des Finanzbedarfs der einzelnen Gebietskörperschaften gibt es nämlich keine objektiven Maßstäbe. Vielmehr handelt es sich um politische Beurteilungen und Entscheidungen, die in einem demokratischen Bundesstaat nicht von einer Zentralinstanz, sondern von verschiedenen Körperschaften auf mehreren Ebenen — nämlich den Parlamenten und Regierungen (Verwaltungen) des Bundes, der Länder und der Gemeinden — zu treffen sind. Da deren Interessen oft unterschiedlich sind, fallen die Beurteilungen und Entscheidungen nicht selten auch verschieden aus. Dann kann es zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zu Auseinandersetzungen kommen, bei denen jede Seite gewichtige Gründe für ihren Standpunkt vortragen kann.

Hieran wird sich u. E. auch dann nichts wesentlich ändern, wenn die Revisionsmöglichkeit auf dem Papier verbessert wird. Denn letztlich hängt die Funktionsfähigkeit des Revisionsverfahrens von der Einsicht der Beteiligten, von ihrem Sachverstand und von ihrer Fairneß während der Auseinandersetzungen ab. Wer realistische Vorschläge zur Revisionsklausel machen will, der muß sich an den politischen Gegebenheiten in einem demokratischen Bundesstaat orientieren, der kann zum Beispiel kein überparteiliches Gremium vorschlagen, welches die Rangordnung der öffentlichen Aufgaben zu bestimmen hat, sondern muß letztlich bereit sein, als Preis für Demokratie und Machtausgleich auf ein relativ bequemes Finanzausgleichssystem zu verzichten. Das bisherige Revisionsverfahren sollte deshalb trotz einiger Mängel im wesentlichen beibehalten werden.

Schwerpunktverschiebung beim Finanzbedarf

Damit nicht sogleich wieder ein schwieriges Revisionsverfahren erforderlich wird, sollten bei einer Neuordnung des Finanzausgleichs die Steuerquellen so verteilt und das Verteilungsverhältnis im Steuerverbund so festgelegt werden, daß nicht allein die bisherige Ausgabenentwicklung zugrunde gelegt wird, die wegen der Intensivierung der Verteidigungsanstrengungen seit 1961 durch eine Schwerpunktverlagerung zum Bundeshaushalt gekennzeichnet ist. Vielmehr sollte auch berücksichtigt werden, daß in den nächsten Jahren wahrscheinlich wieder der Finanzbedarf der Länder und Gemeinden

1) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 122.

stärker ansteigen wird als der des Bundes. Das ist das wichtigste Ergebnis einer im Rahmen der Untersuchung vorgenommenen Vorausschätzung des Finanzbedarfs bis 1970. „Solange die Aufgabenverteilung so bleibt wie sie im Grundgesetz geregelt ist, wird die Bedeutung der Länder- und Gemeindeaufgaben — mindestens in diesem Jahrzehnt — im Verhältnis zu den Bundesaufgaben zunehmen, es sei denn, daß neue Krisen im Ost-West-Verhältnis auftreten und zu einem sprunghaften Anstieg der Verteidigungsausgaben führen. Für die in der Vergangenheit finanziell zu kurz gekommenen großen Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs-, Gesundheits- und Straßenwesen sind nämlich hauptsächlich die Länder und Gemeinden zuständig ...“⁴⁾

Im Jahre 1965 werden der Bund etwa ein Siebtel, die Länder und Gemeinden dagegen rund sechs Siebtel der Ausgaben für diese Zwecke tragen. Nahezu die Hälfte der gesamten Ausgaben der Länder und Gemeinden entfallen auf die Ausgaben für das Gesundheitswesen, für Schulen und Wissenschaft sowie für das Straßenwesen. „Der Bund gibt demgegenüber rund drei Viertel seiner Ausgaben für die Verteidigung, für Kriegsfolgelasten und Sozialleistungen des Bundes aus. Bei außenpolitisch ruhiger Entwicklung dürften die Verteidigungsausgaben bis 1970 unterdurchschnittlich zunehmen; die Kriegsfolgelasten werden wahrscheinlich sogar absolut zurückgehen, während lediglich die Sozialausgaben etwa proportional zum Sozialprodukt anwachsen werden.“⁵⁾

Stellung der Gemeinden wird gestärkt

Anders als bisher sollen die Gemeinden nach den Vorschlägen des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung gleichberechtigte Teilnehmer am Steuerverbund sein. Verfassungsrechtlich wird garantiert, daß die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer gemeinsame Steuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind. Der den Gemeinden zustehende Anteil an diesen Steuern wird dabei durch die Bundesgesetzgebung einheitlich festgesetzt; er ist also nicht mehr, wie gegenwärtig noch, von — unterschiedlichen — Landesgesetzen abhängig. Die Landesgesetzgebung entscheidet dann lediglich über die Aufteilung des den Gemeinden eines Landes in ihrer Gesamtheit zustehenden Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden. Eine Verteilung des Gesamtbetrages nach den örtlichen Aufkommen wird wegen der großen Unterschiede in der Steuerkraft sowie im Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden abgelehnt. Sie sollte vielmehr im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs erfolgen, und zwar in erster Linie in Form von allgemeinen Finanzzuweisungen. „Diese gliedern sich in einen Sockel, der den steuerschwächeren Gemeinden eine Mindeststeuereinnahme garantiert, und die eigentlichen Schlüsselzuweisungen, die im wesentlichen dem heutigen System entsprechen.“⁶⁾ Hierzu werden weitere Vorschläge gemacht. Im ganzen würden sich jedenfalls die Einnahmen der Gemeinden aus dem Steuerverbund gegenüber der derzeitigen Regelung um 35 bis 40 vH erhöhen. Daneben wird den Gemeinden wie bisher das Aufkommen aus den Realsteuern zugeordnet. Dabei wird das von verschiedener Seite stärker in Frage gestellte kommunale Steuersystem als gegeben vorausgesetzt, da Fragen der Steuerreform allgemein nicht behandelt wurden.

Schließlich soll der *horizontale* Finanzausgleich zwischen den Ländern beibehalten werden, denn „auch bei einem erweiterten Steuerverbund werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern nicht so sehr abgeschwächt, daß auf einen Finanzausgleich zwischen den Ländern verzichtet werden könnte.“⁷⁾

4) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 191.

5) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 191.

6) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 195.

7) Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 195.